

NEOLİBERAL EKONOMİ POLİTİKALARI, İŞGÜCÜ PİYASALARI VE İSTİHDAM
Prof. Dr. **Fikret ŞENSES**
ODTÜ İktisat Bölümü


Giriş

İşgücü Piyasalarının Temel Özellikleri

Başlıca Sorun Alanları

Özet ve Sonuç

1) GİRİŞ

Türkiye ekonomisinde 1980 yılında başlayan neoliberal dönüşüm süreci diğer birçok alanda olduğu gibi, işgücü piyasaları üzerinde de önemli etkiler yaratmıştır. Üstelik bu etkiler salt ekonomik alanla sınırlı kalmamış, bunların ötesinde kurumsal ve hatta siyasal alanda da varlığını hissettirmiştir. İşgücü piyasaları üzerinde son yıllarda yapılan çalışmalar bu etkileri ağırlıkla istihdam açısından değerlendirmişlerdir. İşgücü piyasalarında artan esneklik eğilimleri ve ekonomik krizlerin işsizlik ve istihdam üzerindeki etkileri diğer ilgi çeken alanlar arasında ön plana çıkmıştır.  ¹ Bu çalışmanın amacı, neoliberal ekonomi politikalarıyla işgücü piyasaları ve istihdam arasındaki etkileşimi topluca ve ana hatlarıyla değerlendirmek, işgücü piyasalarının karşı karşıya kaldığı başlıca sorun alanlarına dikkat çekmek ve konuya ilişkin öneriler geliştirmektedir. Çalışmanın bundan sonraki kesimleri sırasıyla bu üç amaca yönelik olacaktır.

2) İŞGÜCÜ PİYASALARININ TEMEL ÖZELLİKLERİ

İşgücü piyasaları, son yıllarda yapılan araştırmaların sağladığı önemli katkılara karşın Türkiye ekonomisinin en az bilinen bir bölümünü oluşturmaya devam etmektedir. Kendi hesabına çalışan, mevsimlik ve geçici işçilik ve ücretsiz aile işçiliği gibi istihdam türlerinin tarım ve kentsel enformel sektörde çok önemli bir paya sahip olması, kayıt-dışı istihdama koşturarak kayıt-dışı ekonominin de temelini oluşturmaktadır. 1960'lı yılların başlarından 1970'li yılların ortalarına kadar çok önemli boyutlara ulaştıktan sonra duraksayan yabancı ülkelere işçi göçü bir yana bırakılsa bile, Türkiye işgücü piyasaları birçok farklı unsurun birlikte etkili olduğu bir

hareketlilik içindedir. Son yıllarda yavaşlama eğilimi gösterse de, hâlâ hızla artan toplam nüfus ve iç göçler, tarım ve turizm sektörlerine yönelik mevsimlik işçi hareketleri, ülke dışından zaman zaman önemli boyutlara ulaşan göçler ve yine özellikle büyük kentlere yönelik kaçak yabancı işçi girişleri bu unsurlar arasında yer almaktadır. Bu durumun yarattığı dinamizm, işgücü piyasaları içindeki temel ilişkileri belirlemeyi ve yılda dört kez uygulanmaya başlayan hanehalkı işgücü anketlerine karşın yeterli veri kaynaklarına ulaşmayı güçleştirmektedir. Bu durumda işsizlik, istihdam, ücret, verimlilik gibi kavramları, sanayileşmiş ülkelere aynen aktarmak ve değerlendirmelerimizi bunlara ilişkin eldeki niceliksel ve niteliksel açıdan sınırlı verilere dayandırmak çeşitli sakıncaları beraberinde taşımaktadır.

Verilerin bu eksikliklerine karşın tarım-dışı ve tarım sektörleri arasındaki verimlilik farklarının çok önemli boyutlara ulaştığı, kentlerde işgücüne katılma oranının kadınlar arasında çok düşük düzeylerde kaldığı, işsizlik oranının, özellikle eksik istihdamla birlikte değerlendirildiğinde, yüksek bir orana ulaştığı ve son yıllarda artış eğilimi gösterdiği konusunda geniş bir görüş birliği bulunmaktadır. İşgücü piyasalarının bu özelliklerinin bir yansıması olarak ücretliler toplam istihdam içinde %40 gibi küçük bir paya ulaşırken, ücretlilerin sadece beşte birinin toplu sözleşme kapsamında olması, kamu çalışanlarının örgütlenmesi önünde, grev haklarının olmaması gibi önemli engeller bulunması ve sendikalaşma oranının düşük olması ve son yıllarda giderek düşmesi işgücü piyasalarının kurumsal açıdan da çeşitli kısıtlar içinde olduğunu göstermektedir.

Bu açıdan bakıldığında, Türkiye işgücü piyasaları sanayileşmiş ülkelerin işgücü piyasalarından çok farklı bir görünüm sergilemekte, kentsel formel kesimde istihdam edilen sendikalı ve sosyal güvenlik kapsamındaki işçilerin oluşturduğu ve küçük sayılabilecek bir kesim bir yana bırakılacak olursa, parçalı yapısıyla gelişmekte olan ülke özellikleri taşımaktadır. Nitelikli, yüksek ücretli ve sosyal güvenlik olanaklarına sahip çalışanların oluşturduğu görece küçük bir merkezin etrafında yer alan ve

işgücünün büyük bir kısmının istihdam edildiği düşük ortalama verimlilik düzeyindeki tarım ve enformel sektörler ise bu işgücü piyasasının temel parçalarını oluşturmaktadır.


Her ne kadar son onbeş-yirmi yılda birçok ülkeye yayılan neoliberal ekonomi politikalarının ivme kazandırdığı küreselleşme, işgücünün serbest dolaşımına izin vermeyen bir süreç ise de, dış piyasalara yönelik üretimin önem kazanması ve sermayenin, engel tanımadan, çok uluslu şirketler aracılığıyla ülkeler arasında gösterdiği büyük akışkanlık ulusal işgücü piyasalarının işleyişı üzerinde önemli bir “dışsal” etki yaratmıştır. Nasıl ki, ulusal işgücü piyasası, aralarında önemli verimlilik ve kazanç farkı olan parçalardan oluşuyorsa, uluslararası düzlemde de işgücü piyasaları benzer bir görünüm sergilemektedir. Yüksek ortalama verimlilik düzeyine ulaşmış, yüksek ücretli, sosyal güvenlik kapsamındaki çalışanların yer aldığı sanayileşmiş ülke işgücü piyasalarının oluşturduğu küçük merkez etrafında yer alan, çok daha büyük gelişmekte olan ülke işgücü piyasaları bu “parçalı” uluslararası işgücü piyasasının temel unsurlarını oluşturmaktadır. En temel özellikleri açısından birbirinden belirgin biçimde ayrılan bu parçalardan merkezde yer alanı, gelişmekte olan ülke işgücü piyasalarının merkezinde yer alan işgücü piyasalarıyla dış ticaret liberasyonu, teknoloji akımları ve çok uluslu şirketlerin yatırımları aracılığıyla giderek daha yakından ilişkilenmekte ve onlarla, işgücünün ortalama eğitim ve verimlilik düzeyi gibi temel göstergeler açısından büyük bir benzerlik göstermektedir. Aynı şekilde, sanayileşmiş ülkelerin merkezinde yer aldığı bu işgücü piyasaları içinde, bir kısmı göçmen gruplardan oluşan ve düşük verimlilik ve ücret düzeyinde istihdam edilen vasıfsız işçilerin oluşturduğu gruplar bulunmakta ve bu özellikleriyle gelişmekte olan ülkelerin tarım ve kentsel enformel sektörlerinde istihdam edilenlerle büyük benzerlik göstermektedir. Bu iki grup arasındaki temel farklılık ise, sanayileşmiş ülkelerde bu gruplara, son yıllarda azalma eğilimi içine girse de, hâlâ sağlanmakta olan sosyal destek ve korumadan kaynaklanmaktadır. Sanayileşmiş ve gelişmekte olan ülkelere işgücü piyasasının merkezinin

dışında kalan kesimler, ya açık işsiz olarak, ya da düşük kazanç getiren istihdam durumlarıyla kendi ülkelerinin görece yoksul kesimlerini oluşturmaktadır. Bu durumda, işgücü piyasası içindeki konum, gerek ulusal ve gerekse uluslararası düzlemde yoksulluğun en temel belirleyicilerinden biri olarak ön plana çıkmaktadır.

Nüfus artışlarının ve iç göçlerin istikrara kavuştuğu, ana sektörler arasındaki verimlilik ve ücret farklılıklarının azaldığı, açık işsizlik ve eksik istihdamın birlikte oluşturduğu işgücü fazlasının toplam işgücünün %10 unun altında kaldığı, işgücüne katılım oranlarının yüksek olduğu ve bu konuda toplumsal cinsiyet açısından büyük farkların bulunmadığı, işgücünün ortalama eğitim düzeyinin yüksek olduğu, kurumsal düzlemde de, sendikal örgütlenmenin önünde engellerin bulunmadığı, işçi ve işveren kesimleri arasındaki ilişkilerin karşılıklı güven ve yasal güvenceler esasına dayandığı, kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin işlerlik kazandığı ve bütün bunların demokratik kurum ve kuruluşların temelini oluşturduğu demokratik bir ortamda geliştiği ülkeleri işgücü piyasası dönüşümünü tamamlamış ülkeler olarak tanımlayabiliriz. Bu temel kıstaslardan bazılarına göre açıkları olan ülkeler olsa da, sanayileşmiş ülkelerin genellikle işgücü piyasası dönüşümünü tamamlamış ülkeler, gelişmekte olan ülkelerin ise bu hedeften oldukça uzak ülkeler olduğu söylenebilir.

Türkiye de, bu anlamda işgücü piyasası dönüşümünü tamamlama hedefinden oldukça uzak bir görünüm içindedir. Örneğin, işgücü fazlasının çok yüksek boyutlara ulaşması, verimlilik, kazanç düzeyleri ve bunlara bağlı olarak yoksulluk ve gelir dağılımı üzerinde belirleyici bir rol oynamakta ve bunun da ötesinde başta sendikalar olmak üzere işgücü örgütlerinin ve demokrasinin gelişmesinin önünde bir engel oluşturmaktadır. Reel ücretlerin, zaman içinde, sanayileşmiş ülkelerde hemen hiç rastlanmayacak boyutlarda ve salt konjonktürel iniş-çıkışlarla açıklanamayacak derecede dalgalanması da son tahlilde işgücü piyasalarının bu özellikleriyle yakından ilişkilidir. Tarımda ve kentsel enformel sektörde düşük verimlilik ve kazanç düzeyinde çalışanların ve

işgücünün tümüyle dışında kalanların oluşturduğu büyük rezerv karşısında reel ücretlerde çok büyük güçlüklerle sağlanan artışlar uzun ömürlü olamamakta, ve özellikle askerî müdahale dönemlerinde veya ekonomik krizler sırasında er geç geri alınmaktadır. Bu büyük rezervin formel istihdam koşullarına kavuşturulamamış olması, çalışanların örgütlenmesini güçleştirerek reel ücretler ve bütünüyle endüstriyel ilişkiler üzerinde siyasal ve kurumsal baskıları ön plana çıkarmaktadır.

İşgücü piyasalarının yapısal özellikleri bu biçimde tanımlandığında, sanayileşmiş ölkelerin işgücü piyasalarına ilişkin olarak geliştirilen bazı kavramların Türkiye gibi gelişmekte olan ölkeler açısından çok farklı anlamlar taşıyacağı açıkça ortaya çıkmaktadır. Örneğin, içeridekiler/dışarıdakiler esasına dayalı yaklaşımların (insider/outsider), içeridekilerin büyük çoğunluk oluşturduğu sanayileşmiş ölkelerle "içeridekilerin" küçük bir azınlık oluşturduğu ölkelerde aynı ölçülerde geçerli olmaları beklenemez. Aynı şekilde, işgücü piyasası dönüşümünü tamamlamış bir sanayileşmiş ölkedeki esneklik tartışmalarını, çok farklı istihdam türlerinin geçerli olduğu, istihdamın tarım ve kentsel enformel sektörler üzerinde yoğunlaştığı, çeşitli nedenlerle işgücü piyasası dışında kalanların sayısının yüksek boyutlara ulaştığı, formel kesimlerde reel ücretlerin bazı dönemlerde çok büyük oranlarda düştüğü, işten çıkarmaların kitlesel boyutlara ulaştığı ve çok düşük düzeylerde tutulan asgari ücretin ve sosyal güvenliğe ilişkin düzenlemelerin sıkıca uygulanamadığı bir ölkede geçerliliğini büyük ölçüde yitirmesi kaçınılmazdır. 

3) BAşLICA SORUN ALANLARI

Yukarıda ana hatlarını çizmeye çalıştığımız Türkiye işgücü piyasalarında hızlı nüfus artışlarının, arz yönünden büyük bir baskı oluşturduğu ve

üstelik bu baskının sektörler arasında eşit bir dağılım göstermediği ve ağırlıkla kentsel işgücü piyasaları üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Geçmişteki hızlı ve son yıllarda yavaşlamakta birlikte hâlâ sanayileşmiş ülke ortalamasının oldukça üstündeki nüfus artışlarından kaynaklanan devinirlik (momentum) karşısında bu baskının daha uzun yıllar sürmesi beklenebilir. Ayrıca, bu konudaki kültürel ve sosyal engellerin azalmasına ve ortalama eğitim düzeyinin artmasına koşut olarak, işgücüne katılım oranlarının, başta kentlerde yaşayan kadınlar arasında olmak üzere, kayda değer bir biçimde artması ve arz-yönlü baskıları daha da ağırlaştırma olasılığı oldukça yüksektir.

İşgücü piyasalarına ilişkin olarak geliştirilecek bütün önlem ve yaklaşımların piyasanın arz yönünü gözönünde bulundurması gerekliliğine karşın tartışmaların çok büyük ağırlıkla talep yönü üzerinde odaklandığı görülmektedir. Nüfus artışları konusunda aktif bir politika izlenmemekte ve bu konuda, ortalama gelir ve eğitim düzeyindeki artışların zaman içinde nüfus artış hızında meydana getireceği düşüşten medet umulmaktadır. Bunun gibi, nüfus artışları açısından kırsal ve kentsel alanlar ve değişik bölgeler arasındaki farklılıklar tartışmaların genellikle dışında tutulmaktadır. İşgücünün ortalama eğitim düzeyinin düşüklüğü karşısında eğitim sürelerinin her kademede artırılması genel bir hedef olarak benimsenmekte, mevcut işsizlik oranlarının genç eğitimli kesim içinde özellikle çok yüksek olduğu dikkate alınmamakta ve bu durum kapsamlı bir işgücü planlaması çerçevesinde değerlendirilmemektedir.

İstihdama ilişkin değerlendirmeler, 1980 sonrasında, Türkiye ekonomi politikalarına bu dönemde damgasını vuran neoliberal ekonomi politikaları çerçevesinde gelişmiştir. Bu noktada hemen belirtilmesi gereken bir husus, işgücü piyasalarına ilişkin düzenlemelerin dış ticaret liberasyonu, finansal liberasyon gibi diğer önemli politika değişikliklerinin aksine yapısal uyum programlarının içinde formel olarak yer almamış olmaları, buna karşılık bu piyasaların neoliberal ekonomi politika dönüşümünden en çok etkilenen piyasalar arasında yer almış olmalarıdır. Bu dönüşümün işgücü

piyasaları üzerindeki dolaylı etkisi ağırlıkla iki kanaldan gerçekleşmiştir. Bunlardan birincisi, askerî yönetimin 1980-83 döneminde, başta sendikalar olmak üzere işgücü piyasalarını bütünüyle çok ağır bir baskı altına almış olmasıdır. Bu durum, ilk bakışta "dışsal" bir olgu olarak görülse dahi, bunun neoliberal ekonomi politika dönüşümüyle yakından ilişkili olduğu göz ardı edilmemelidir. Askerî yönetim ve onun hemen ardından gelen ve onun izlerini taşıyan siyasal dönemin bu dönüşümün gerçekleşmesi ve kök salabilmesi için çok büyük önem taşıdığı bilinmektedir. Bu baskıcı ortam sonucunda gerileyen reel ücretlerin ihracata dayalı yeni modele geçişte çok büyük bir rol oynadığı konusunda da benzer bir görüş birliği vardır.

Neoliberal dönüşümün işgücü piyasaları üzerinde etkili olduğu ikinci kanal ekonomi politikaları aracılığıyla açılmıştır. Neoliberal politikaların işgücü piyasalarına yönelik söylemi, Türkiye'de 1980 öncesi dönemde uygulanan dış ticaret ve sanayileşme politikalarının yeterli istihdam yaratamadığı noktasından hareketle, neoliberal dönüşümün bu açıdan da olumlu katkılar sağlayacağı beklentisine dayanmaktaydı. 1980 öncesi dönemde, özellikle imalat sanayiinde kayda değer boyutlarda istihdam artışı sağlanamamış olması, öncelikle görelî faktör fiyatlarında ortaya çıkan çarpıklıkla ve yeni yatırımların ve üretim yapısının kamu sektörünün bu alanlardaki etkinliklerinin de katkısıyla giderek sermaye-yoğun alanlara kaymasıyla ilişkilendirilmişti. Temel beklenti, neoliberal dönüşümün görelî faktör fiyatlarındaki çarpıklıkları gidereceği ve üretim yapısının ihracata yönelik alanlarda yapılacak yeni yatırımlar yoluyla emek-yoğun alanlara doğru bir yapısal değişim göstereceği doğrultusunda idi.

1980 yılında uygulamaya konan neoliberal program, her iki açıdan da önceki politikalarda önemli değişiklikler meydana getirdi. Yüksek reel faiz ve esnek kur politikası sonucunda sermaye mallarının fiyatları artarken, reel ücretler 1980-89 döneminde ve 1990'lı yıllarda ortaya çıkan kısa dönem krizler boyunca önemli ölçüde düştü. Sanayileşme amacının geri plana itilmesi, kamu kesiminin sanayi yatırımlarından ve özelleştirmelerin

de katkısıyla giderek üretimden çekilmesi ve özel yerli ve yabancı yatırımların hizmet sektörlerine yönelmesi anlamına geldi. Bir yandan, işçi sendikalarının etkinlik göstermelerine izin verilmediği serbest bölgelerin sayıları artarken, diğer yandan, işveren örgütlerinin de katkılarıyla işgücü piyasalarının esnekleşmesi doğrultusundaki uygulamalar yaygınlaşmaya başladı. Bu bağlamda asgari ücretin ve daha genel olarak işgücü maliyetlerinin yüksekliği, kıdem tazminatı, uzun süredir gündemde olan ancak henüz kapsamlı bir uygulama şansı bulamayan iş güvenliği ve işsizlik sigortası yasa tasarıları ve bütünüyle sosyal güvenlik sistemi, başta işveren kesimi olmak üzere neoliberal politikaların destekçilerinin eleştirilerine hedef olmaya başladı. Birçok kamu kurumunda temizlik ve yemek gibi hizmetlerin özelleştirildiği ve taşeron firmalara devredildiği görüldü. Yarı zamanlı istihdam yaygınlaştı. Serbest piyasa koşullarını işgücü piyasalarında da egemen kılma çabalarının doğal bir uzantısı olarak, devletin işgücü piyasaları üzerindeki düzenleyici rolünün giderek azaldığı ve artan kamu açıkları karşısında sosyal güvenlik kurumlarının giderek aşıldığı gözlemlendi. Özel emeklilik ve özel sağlık sigortası gibi uygulamaların yaygınlaştırılması yolunda adımlar atıldı. Buna karşılık, uzun süredir gündemde kaldıktan sonra işsizlik sigortasının öncelikle özelleştirme uygulamaları sonucunda işsiz kalanlara yönelik olarak çok dar bir kapsamda uygulamaya başlanması, iş güvenliği yasa tasarısının da uzunca bir süre sürüncemede kaldıktan sonra 2002 yılında yasalaşması, ancak uygulamanın işveren kesiminin baskısıyla ertelenmiş olması işgücü piyasalarına ilişkin düzenlemelerin ana doğrultusunu doğrular nitelikteki gelişmeler olarak değerlendirilebilir.


Neoliberal modelin işgücü piyasalarına yaklaşımının, aynı destekleme alımları yerine doğrudan gelir desteğini amaçlayan tarım reformu konusunda olduğu gibi, esneklik yanında giderek yoksullukla mücadele yörüngesine oturtulmak istendiği gözlenmektedir. İşgücü piyasaları ve sosyal güvenlik alanında yapılan düzenlemelerle sosyal yardımların örgütlü kesimden örgütsüz kesimlere kaydırılması, bu yolla istihdam sorununun

ekonomi politikası alanından çıkartılması ve istihdam edilemeyenlere gelir desteği sağlanarak sosyal politika alanına transfer edilmesi amaçlanmakta, bu uygulamaların geleneksel olarak düşük gelirli kesimlerin öncü kuruluşları işlevi gören sendikaların toplumsal etkinliği üzerindeki olumsuz etkileri ise göz ardı edilmektedir.

Neoliberal modelin işgücü piyasalarına yönelik temel yaklaşımları benimsenerek bu modelin ekonomi politikası ve kurumsal alanda öngördüğü temel değişikliklerin gerçekleştirilmiş olmasına karşın, istihdam açısından beklenen olumlu etkilerin ortaya çıkmadığı ve 1980 sonrasında sağlanan istihdam artışlarının 1980 öncesi dönemde sağlanan artışların dahi altında kaldığı görülmektedir.³ Bunun temel nedenleri arasında, sanayileşme sürecinin ara ve yatırım malları sanayilerine doğru derinlik sağlayamadan duraksamış olması, tarım reformu adı altında devletin tarım sektörüne sağlama geldiği desteklerin azaltılarak tarımsal üretime önemli bir darbe indirilmiş olması ve devletin sanayi yatırımlarından bilinçli bir tercih doğrultusunda çekilmesi ve diğer alanlarda da kamu finansman güçlükleri nedeniyle bir yatırım hamlesi yapamamış olması gibi unsurlar ön plana çıkmaktadır.⁴ Kamu kesiminin yarattığı boşluk, özel yerli ve yabancı yatırımlarla doldurulamamış ve özel yatırımlar giderek hizmet alanlarına kaymaya başlamıştır. Finansal araçların görece yüksek kârlılığı karşısında büyük sanayi kuruluşlarının kârları açısından reel sektör yerine, giderek finans sektöründeki etkinliklerinin önem kazandığı görülmüştür.

İhracata dayalı modele geçişten bu yana yirmi yılı aşkın bir süre geçmiş olmasına karşın, bu model çerçevesinde sanayi üretim ve ihracat yapısının hâlâ yeterince çeşitlendirilememiş olması ve bu modelin, sanayileşmeye yönelik kapsamlı bir özel kesim yatırım hamlesiyle desteklenememiş olması kaygı verici bir durumdur. Emek-yoğun sektörler üzerinde yoğunlaşan ihracat yapısı karşısında Türkiye'nin, ortalama ücretlerin daha düşük olduğu ülkelerin rekabetiyle baş etme zorunda kalması ve bu ülkelerle düşük ücret ve olumsuz çalışma koşulları esasına

göre bir yarışa girme olasılığı vardır. Bu olasılığın gerçekleşmesi durumunda ise, sadece uluslararası düzlemde değil, ülke içindeki bölüşüm sorunlarının daha da artırması beklenebilir.

Yukarıda ana hatlarıyla özetlediğimiz bu gelişmelerin doğal bir sonucu olarak, neoliberal modelin hüküm sürdüğü 1980 sonrası dönem, istihdam yaratma konusundaki başarısızlığı yanında yaratılan istihdamın niteliği açısından da dikkat çekici özellikler taşımaktadır. Toplam istihdam içinde kamu kesiminin payı önemli ölçüde gerilerken 5, özel kesim içinde de düşük verimlilik ve düşük ücret ve kazanca dayalı esnek istihdam biçimlerinin yaygınlaştığı ve enformel sektörün şiştiği ve kayıt dışı istihdamın giderek arttığı gözlenmektedir. Bunun sonucunda özellikle tekstil gibi emek-yoğun ve uluslararası rekabet gücünün düşük ücrete dayalı olduğu sektörlerde çalışma koşullarının ağırlaştığı, eve parça başı iş verme ve sigortasız ve asgari ücretin altında istihdam eğilimlerinin arttığı görülmektedir.

Neoliberal modelin işgücü piyasaları açısından yarattığı bir diğer olumsuzluk, özellikle 1989 yılında başlatılan sermaye hareketlerinin serbestleşme süreci sonucunda artan sıklık ve şiddette ortaya çıkan ekonomik krizler olmuştur. Bu krizler, istihdamın artırılabilmesi için yaşamsal bir önemi olan büyümenin duraksamasına ve hatta bazı yıllarda hızla düşmesine ve reel ücretlerin önemli ölçüde gerilemesine yol açtı. Kriz dönemlerinde reel ücretlerde aşağı doğru gözlenen bu esneklik, istihdam artışlarını canlandırmak şöyle dursun işten çıkarmalar sonucunda büyük çaplı istihdam kayıplarına neden oldu. 1994 krizi ve özellikle en son yaşanan 2001 krizi sırasında işten çıkarılanların sayısı kitlesel boyutlara ulaştı. Bu son kriz döneminde, kısa sürede sayıları 1.5 milyonu aşan çalışanın işini kaybetmiş olması işgücü piyasalarında, uluslararası düzlemde de yakın tarihte eşine pek rastlanmayacak büyüklükte bir sarsıntı yarattı.

Neoliberal modelin işgücü piyasaları üzerindeki etkileri reel ücret ve istihdam kayıplarıyla sınırlı kalmadı; güven ortamının ve endüstriyel ilişkilerin de daha çok sarsılmasına yol açtı. Çalışan sınıfların en önde gelen temsilcisi konumundaki sendikaların üye sayılarının azalmasına ve örgütlü mücadelelerinin yavaşlamasına neden oldu. Krizin, Türkiye ölçülerine göre bile çok büyük olduğu dikkate alındıktan sonra dahi, işten çıkarılanların sayısının bu kadar büyük boyutlara ulaşabilmesi bu durumla kuşkusuz yakından ilişkili bir olgudur. Öte yandan, istihdam kayıplarının bu kadar büyük boyutlara ulaştığı bir dönemde tepkilerin çok sınırlı düzeyde kalması, hükümetlerin işini kaybedenler için yeni iş olanakları sağlama yolunda kapsamlı bir program uygulama ihtiyacını hissetmemiş olması ve işsizliğin yapılan kamuoyu araştırmalarında toplumsal sorunlar listesinin başlarında yer almasına karşın hükümetlerin bu konuya büyük ölçüde duyarsız kalabilmiş olmaları demokrasinin ulaştığı konumun bir yansıması olarak değerlendirilebilir. İşveren kesiminin işgücü piyasalarında esnekliği benimseyen yaklaşımı, başta iş güvenliği yasa tasarısı konusunda olmak üzere işçi kesimi taleplerine karşı gösterdiği duyarsızlık ve tepki, bir kısmı kriz bahanesiyle olmak üzere çok sayıda çalışanın işine son verilmiş olması, kıdem tazminatlarının ödenmemesi veya gecikmeyle ödenmesi, reel ücretler düşürülürken çalışma saatlerinin artması⁶ ve çalışma koşullarının kötüleşmesi işçi ve işveren kesimleri arasındaki ilişkilerde güvenin sarsılmasına yol açan etmenler arasında ön plana çıkmıştır.

Neoliberal modelin işgücü piyasaları üzerindeki bu olumsuz etkilerinin önümüzdeki yıllarda daha da ağırlaşması beklenebilir.⁷ Kamu istihdamının azalma eğilimi, IMF ile yapılan anlaşmaların da etkisiyle önümüzdeki yıllarda da sürebilir. Öte yandan, tarım sektörü reformunun kentlere doğru yeni bir göç dalgası başlatma olasılığı asla göz ardı edilmemelidir. Bu olasılıklar, işgücü piyasalarının arz yönünü etkileyen baskılar ve enformel sektörün istihdam yaratma kısıtları çerçevesinde değerlendirildiğinde, işgücü piyasalarında düşük verimlilik ve ücret esasına göre daha büyük bir yığılma olması beklenebilir.

Enformel kesimdeki bu yığılma ve sıkışıklığa karşın bu kesim hâlâ temel sorunların çözüm yeri olarak görülmektedir. İstihdam sorununu çözümü, örneğin, bu kesimin sorunlarını daha da artırması olası “kendi işini kur” önerisiyle, kamu kesimi açıklarının azaltılması ise bu kesimin vergilendirilmesi önerileriyle ilişkilendirilmektedir. Enformel kesimi “uçsuz bucaksız” kaynak ve olanaklara sahip bir kesim olarak gören bu yaklaşımlar bu kesimin özünde nitelikli istihdam olanaklarına, sosyal güvenceye ve yeterli geçim kaynaklarına kavuşamayan kitlelerin yoksullukla başetme yollarının başında yer alan âdeta bir “kaçış noktası” olduğunu göz ardı etmektedir.

Bu bağlamda sorulması gereken bir soru, neoliberal dönüşüm döneminde istikrarsız üretim ve düşük yatırım performansına bağlı olarak sergilenen olumsuz istihdam tablosunun geçici mi, yoksa sistemik bir olgu mu olduğu ile ilgilidir. Bu dönüşüm doğrultusunda uygulanan politikaların, beklenen bütün olumlu etkilerinin ortaya çıkmasına olanak tanıyan, uzunca bir süredir kesintisiz uygulanmış olması sistemik unsurları ön plana çıkarmaktadır. Bunlar arasında ilk planda üzerinde durulması gereken unsurlar arasında, Türkiye koşullarında özel kesim yatırımlarını azaltıcı değil özendirici bir işlevi olan kamu yatırımlarının azalması, kısa dönem sermaye hareketlerinin, döviz kuru ve faiz oranı gibi, yatırım kararlarında önemli ölçüde etkili olan araçlara ilişkin olarak yarattığı dalgalanmalar ve belirsizlik, bu ortamda reel kesim yatırımları yerine finans sektörü yatırımlarının görece cazibesinin artması ve neoliberal dönüşümün temel bir unsuru olarak uygulamaya konan finansal serbestleşmenin körüklediği finansal krizler sayılabilir.

4) Özet ve Sonuç

İşgücü piyasalarının temel eğilimlerini, neoliberal dönüşümle ilişkili olarak ana hatlarıyla değerlendirdiğimiz bu çalışma, bu piyasaların gerek arz ve gerekse talep yönünden önemli olumsuzluk ve belirsizliklerle karşı karşıya olduğunu göstermiştir. Bunlar arasında, nüfus artışları, neoliberal dönüşümün öngördüğü temel politika değişikliklerinin gerçekleştirilmiş olmasına karşın istihdam performansının olumsuz bir görünüm sergilemesi,

istihdam artışlarında geleneksel olarak önemli bir rol oynamış olan kentsel enformel sektörün ve kamu kesiminin istihdam yaratma kapasitesinin daralmaya başlaması ve neoliberal tarım reformunun tarımsal istihdam üzerinde yaratması beklenen olumsuz etkileri ön plâna çıkmaktadır. Bu olumsuz tablo karşısında, neoliberal dönüşümün yatırımlar ve sanayi ve tarım üretimi üzerinde olumsuz etkilere yol açan sistemik özellikleri yerine, giderek işgücü piyasalarının kimi kurumsal özellikleri vurgulanarak çözüm büyük ölçüde işgücü piyasalarının esnekleştirilmesinde aranmaktadır. Bu durumda, istihdamın çok önemli bir kısmının son derece “esnek” özellikler taşıyan tarım kesiminde ve kentsel enformel sektörde yoğunlaştığı göz ardı edilmekte ve tartışmalar işgücü piyasalarının görece küçük bir bölümü üzerinde odaklanmış olmakta ve işgücü piyasaları, belirlediğimiz kıstaslara göre dönüşümleri yolunda önemli bir mesafe katedemedi, bir esneklik tartışması içine itilmiş olmaktadır. Böyle bir ortamda, ortalama ücretlerin daha düşük olduğu gelişmekte olan ülkelerin ihracata yönelmesi ve bu doğrultuda aşama kaydetmesi esneklik tartışmalarının daha da alevlenmesine neden olabilir. İşgücü piyasaları, işgücünün serbest dolaşımına olanak tanınmadan, dolaylı olarak “küreselleşen işgücü piyasaları” yoluyla kendi çetin yapısal özelliklerinin ötesinde dış olumsuz etkilere de karşı koymak zorunda kalabilir.

Bu olumsuz gelişme ve beklentiler karşısında, bunlardan en çok etkilenen kesimlerden biri olarak sendikal hareket, örgütlülüğünün avantajlarını iyi kullanarak ana hedefler etrafında güçbirliği yapmalıdır. Geçmişte demokrasi mücadelesine çok önemli katkılar sağlamış olan

sendikal hareketin bu zor dönemde iyi belirlenmiş kısa ve orta-uzun hedefleri olmalıdır.

Yoksullukla mücadele konusunun ana gündem maddelerinden biri olarak benimsenmiş olması, konunun işgücü piyasaları ve yeni istihdam olanaklarının yaratılmasıyla yakın ilgisi ve kitlesel dayanışmanın sağlanması açısından çok önemlidir. Kısa dönemde atılacak adımlar, reel ücretlerin, istihdamın ve sosyal güvenlik haklarının korunması ve kamu sağlık ve eğitim hizmetlerinin niceliksel ve niteliksel olarak iyileştirilmesine ve bu yolla sosyal ücretin artırılmasına yönelik olmalıdır. Bu hedeflerde Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) normları yanında Avrupa Birliği'nin normları referans noktası olarak alınmalı ve tartışmalarda ağırlık kazanmalıdır. Kurumsal düzlemde ise, sendikalaşma oranının artırılmasını engelleyen etmenler iyi saptanmalı ve üye sayısının artırılması yolundaki çabalar artırılarak sürdürülmelidir. İstihdam artışlarının düşük düzeyde kalması ve bunun da katkısıyla işsizlik oranının çok yüksek oranlara ulaşması ve istihdamın niteliğinin düşmesinin ekonomik alanın ötesinde, en başta demokrasinin serpilip gelişmesi açısından olmak üzere önemli siyasal yansımaları olan çok önemli birer unsur olduğu göz ardı edilmemelidir.

Son çeyrek yüzyılda ortaya çıkan gelişmelerin işgücü piyasaları ve sendikalar açısından, eskisine kıyasla çok farklı bir ortam yarattığı açıkça ortadadır. Orta ve uzun döneme yönelik hedefler belirlenirken bu ortamı veri olarak almak yanlışına düşülmemelidir. Son çeyrek yüzyılda gelişen küreselleşme söyleminin ideolojik bombardımanı karşısında yaygınlaşan neoliberal modelin "kaçınılmaz" olmadığı asla göz ardı edilmemeli ve başta "küreselleşme karşıtı" olarak isimlendirilen ve neoliberal modeli uluslararası düzlemde sorgulayan hareket olmak üzere şimdiden paradigma değişikliği işareti vermeye başlayan gelişmeler dikkatle izlenmelidir.

Neoliberal dönüşüm çerçevesinde ortaya atılan kapsamlı öneriler eksiksiz olarak uygulanmış olmalarına karşın, işgücü piyasalarının devasa sorunlarını çözmek şöyle dursun daha da ağırlaştırmıştır. Çözüm, neoliberal dönüşümün esneklik arayışları gibi, olsa olsa, çok kısıtlı istihdam artışları sağlayabilecek önerilerinde değil, bir an önce tarım ve sanayi üretim artışlarına dayalı istihdam artışlarında ve bu yolla işgücü piyasaları dönüşümü yolunda mesafe katedilmesinde aranmalıdır.

KAYNAKLAR

BULUTAY, Tuncer (1995), Employment, Unemployment and Wages in Turkey, State Institute of Statistics and International Labour Office, Ankara.

HUDDLE, Donald, L.(1997), Post-1982 Effects of Neoliberalism on Latin American Development and Poverty: Two Conflicting Views, Economic Development and Cultural Change, 881-97.

KÖSE, Ahmet H. ve YELDAN, A. Erinc (1998), "Turkish Economy in the 1990s: An Assessment of Fiscal Policies, Labor Markets and Foreign Trade, New Perspectives on Turkey, 18, 51-78.

ONARAN, Özlem (2000), Labor Market Flexibility During Structural Adjustment in Turkey, İstanbul Teknik Üniversitesi, İşletme Mühendisliği Tartışma Yazıları, 00/1, Ocak, İTÜ: İstanbul, Ocak.

ONARAN, Özlem (2000a), The Effect of Trade Liberalisation on Labor Demand in Turkish Manufacturing Industry, İstanbul Teknik Üniversitesi, İşletme Mühendisliği Tartışma Yazıları, 00/3, İTÜ: İstanbul, Ocak.


ŞENSES, Fikret (1994), Labor Market Response to Structural Adjustment and Institutional Pressures, METU Studies in Development, 21(3), 405-48.


ŞENSES, Fikret (1996) Structural Adjustment Policies and Employment in Turkey, New Perspectives on Turkey, 15, 65-93.


ŞENSES, Fikret (1997), İşgücü Piyasalarında Esneklik Türkiye için Geçerli bir Kavram mıdır?, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ekonomik Araştırmalara Merkezi Çalışma Raporu, 1997-4, ODTÜ: Ankara.


TUNALI, İnsan (2003), Background Study on Labor Market and Employment in Turkey, Avrupa Eğitim Vakfı için hazırlanan ve İşkur Semineri'nde sunulan tebliğ, Shereton Oteli, Ankara 27 Şubat.


Bknz., örneğin, Şenses (1994, 1996 ve 1997), Bulutay (1995), Köse ve Yeldan (1998), Onaran (2000 ve 2000a) ve Tunalı 2003. 1


İşgücü piyasalarının esnekliği kavramının Türkiye bağlamında bir değerlendirmesi için bknz. Şenses (1997). 2

Bknz. Tunalı (2003). 1980-91 dönemindeki yetersiz istihdam artışları ve nedenleri konusunda bknz. Şenses (1994). Toplam istihdam 1975-90 döneminde yılda ortalama %1.9, 1988-98 döneminde ise %1.5 oranında bir artış göstermiş ve gerek toplam nüfus ve gerekse işgücünün artış oranının altında kalmıştır. 3

Neoliberal modelin, sanayi üretiminin giderek emek-yoğun bir yörüngeye oturacağı beklentisinin teknolojik gelişmenin emek-yoğun doğrultuda olmaması sonucunda boşa çıktığı görülmektedir. Bu konuda bkzn. Huddle (1997). 4

Ücret ve maaş karşılığı istihdam edilenler içinde kamu kesiminin payı 1990 yılında %33 iken 1998 de %12 ye düşmüştür. Bknz. Tunalı (2003). Bu eğilimin önümüzdeki yıllar için programlanan özelleştirmeler ve daraltıcı kamu istihdam politikaları karşısında sürmesi beklenebilir. 5

1988-2001 döneminde imalat sanayiinde haftalık çalışma saatlerindeki artışın erkekler için 5 satten, kadınlar için ise altı saatten fazla bir artış gösterdiğine işaret edilmektedir. Bknz. Tunalı (2003). 6

Perakende ticaret sektöründe gözlenen belirgin yoğunlaşmanın kendi hesabına çalışan kesimler, inşaat teknolojisindeki gelişmelerin ise vasıfsız inşaat işçi talebi üzerindeki etkileri işgücü piyasaları üzerindeki, doğrudan neoliberal modelle ilişkilendirilemeyecek, diğer olumsuz etkiler arasında sayılabilir. Aynı dalda etkinlik gösteren çok sayıdaki işyerinin kapanmasına neden olduğu bilinen supermarketlerin son dönemde piyango bileti satıcılığı gibi alanlara da girmeye başlaması enformel sektör istihdam olanakları açısından kaygı verici bir diğer gelişmedir. 7